

0723400-1

На правах рукописи



Зайцева Ольга Николаевна

**РЕАЛИЗАЦИЯ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ПО
ПРЕДМЕТАМ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ И СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(НА ПРИМЕРЕ ОХРАНЫ ПАМЯТНИКОВ ИСТОРИИ И
КУЛЬТУРЫ В НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ)**

*12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право*

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Казань - 2001

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА
КФУ



0000975622

**Работа выполнена на кафедре государственного и муниципального
права Волго-Вятской Академии государственной службы**

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Е.Г.Головин

Официальные оппоненты: заслуженный деятель науки России,
доктор юридических наук,
профессор В.С.Кронский
кандидат юридических наук, доцент
Е.Б.Султанов

Ведущее учреждение: Нижегородский государственный
университет им. Н.И.Лобачевского

Защита диссертации состоится 06.09.2001 года в 12.00
часов на заседании диссертационного совета К.212.081.01. в
Казанском государственном университете по адресу: 420008,
г. Казань, ул. Кремлевская, д.18, ауд. 326

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотек
е имени Н.И.Лобачевского Казанского государственного
университета (Казань, ул. Кремлевская, 35)

Автореферат разослан 03.08. 2001 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
к.ю.н., доцент



Г.Р.Хабибуллина

Общая характеристика работы

Актуальность исследования. Эффективная деятельность органов государственной власти различных уровней в интересах многонационального народа Российской Федерации (далее - РФ) и каждого гражданина в отдельности является ключевым вопросом Российского государства как государства демократического, правового и федеративного.

Одним из наиболее сложных аспектов названного вопроса является реализация органами государственной власти субъекта РФ конституционных полномочий по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов, поскольку предметы совместного ведения¹ объективно включают в себе известное противоречие. Суть его состоит в том, что реализация указанных полномочий предполагает, с одной стороны, их разграничение между органами государственной власти РФ и ее субъектов, а, с другой стороны, объективно обусловленную кооперацию усилий, взаимодействие, в том числе посредством сочетания в правовом регулировании общих федеральных интересов и региональных особенностей.

На современном этапе, в условиях приведения законодательства субъектов РФ в соответствие с Конституцией России и федеральными законами, а также укрепления федеративных отношений, решение этой проблемы приобретает особую актуальность.

Степень научной разработанности проблемы. Российское конституционное законодательство сравнительно недавно пошло по пути закрепления предметов совместного ведения сначала в Федеративном договоре от 31 марта 1992 года, а затем и в ныне действующей Конституции РФ. Различные сферы изучаемой проблемы имеют и различную степень научной разработанности, а также различный уровень конституционно-правовой урегулированности.

Вопрос о субординации правовых форм разграничения предметов ведения и полномочий - Конституции РФ, Федеративного договора и иных договоров - а также определении места и роли в ней федерального

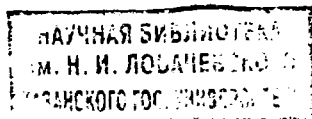
¹ В данном исследовании термин "предметы совместного ведения" употребляется наряду с термином "предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ" как равнозначный.

закона посвящены многочисленные исследования в области конституционного права. Названные вопросы нашли отражение в работах Б.П.Елисеева, К.Е.Колибаба, В.Н.Лысенко, Н.А.Михалевой, И.А.Умновой и ряда других авторов. Вместе с тем представляется весьма актуальным выявление новых тенденций в сфере реализации органами государственной власти своих полномочий по предметам совместного ведения в контексте положений Федерального закона от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ"¹ а также установлений Конституционного Суда РФ.

Проблематика диссертационного исследования предполагает системный анализ противоречия, связанного с закреплением в российской Конституции принципа равноправия субъектов Федерации между собой и во взаимоотношениях с федеральным центром, с одной стороны, и фактическим неравенством субъектов, обусловленным некоторыми различиями в их конституционно-правовом статусе, а также различиями в социально-экономическом потенциале, обеспеченности ресурсами - с другой. Теоретические подходы к исследованию означенного противоречия представлены в трудах Д.Л.Златопольского, Л.М.Карапетяна, Э.В.Тадевосяна, В.Е.Чиркина, Б.С.Эбзеева и других. Менее изучен иной ракурс проблемы, а именно: в какой мере федеральные Конституция и законодательство учитывают фактическое неравенство субъектов Федерации, а также особенности их развития при разграничении предметов ведения и полномочий между соответствующими органами государственной власти, а также в процессе их деятельности по предметам совместного ведения.

В научной литературе исследование правовых форм реализации органами государственной власти субъектов Федерации полномочий по предметам совместного ведения, как правило, осуществляется в аспекте анализа конституционно-правового статуса субъекта Федерации либо анализа деятельности законодательной и исполнительной ветвей власти. В этой связи следует отметить работы Н.А.Бобровой, Л.Ф.Болтенковой, Т.Д.Зражевской, С.В.Полениной, Ю.А.Тихомирова и многих других. Однако недостает исследований специфических форм осуществления

¹ Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 26. - Ст.3170



субъектами Федерации полномочий по предметам совместного ведения, имеющих существенное значение при определении возможных стратегий региона в процессе правоприменительной практики.

В последнее время возрос интерес к вопросам конституционно правовой ответственности государства. Тема обсуждалась на заседании "круглого стола", организованного журналом "Государство и право"; она нашла отражение также в ряде научных исследований. в частности, работах Н.А.Бобровой, Ю.А.Дмитриева. Ф.Ш.Измайловой, М.А.Краснова, И.С.Маленина и других.

Одним из наиболее сложных и нуждающихся в дальнейшем исследовании представляется вопрос о том, какой принцип должен быть положен в основу конституционно-правовой ответственности РФ и ее субъектов при осуществлении ими полномочий по предметам совместного ведения.

Перевод деятельности органов государственной власти субъектов Федерации из плоскости формально юридической в плоскость правоприменительную (с учетом специфики каждой из сфер совместного ведения), имеет важное значение для совершенствования самих основ конституционно-правового регулирования этой деятельности и развития законодательства в отдельных сферах отношений. Однако исследования, посвященные отдельным сферам совместного ведения, и, в частности, охране памятников истории и культуры, можно встретить весьма редко.

Это предопределило выбор автором темы настоящего исследования.

Объектом настоящего исследования являются правоотношения. интенсивно развивающиеся в сфере применительной практики органов государственной власти субъектов РФ в процессе реализации ими полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Предметом исследования является развитие этих отношений в Нижегородской области на примере сферы охраны памятников истории и культуры.

Методологическая основа исследования. В исследовании использованы научные положения диалектической философии. учение о взаимосвязи и взаимообусловленности социальных явлений, а также такие общенаучные методы как системный анализ изучаемых явлений.

и синтез полученных результатов исследования, методы индуктивного и дедуктивного умозаключений.

В процессе разработки отдельных аспектов темы исследования автором использованы историко-юридический, сравнительно-правовой, формально-логический, структурно-логический, а также другие специальные методы научного познания.

Эмпирическую основу работы по проблематике исследования составили аналитические материалы и документы департамента охраны историко-культурного наследия Нижнего Новгорода и Нижегородской области за 1992 -2000 годы.

Источниковедческую (нормативную правовую) базу исследования образуют: Конституция РФ, Федеративный договор, иные договора о разграничении предметов ведения и полномочий, федеральные законы, акты Президента и Конституционного Суда РФ, законы и иные нормативные правовые акты органов государственной власти Нижегородской области, положения конституций зарубежных федеративных государств, а также материалы научных и научно-практических конференций по проблематике исследования.

Цель диссертации – разработка обоснованных рекомендаций по совершенствованию деятельности органов государственной власти субъектов РФ в сфере реализации их полномочий по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов на примере охраны памятников истории и культуры.

Реализация поставленной цели предполагает выполнение следующих задач:

- определение возможных правовых форм разграничения предметов ведения и полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти различных уровней;

- выявление особенностей механизма реализации органами государственной власти субъекта Федерации своих полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов;

- анализ концепции конституционно-правовой ответственности РФ и ее субъектов за ненадлежащее исполнение органами государственной власти своих полномочий по предметам совместного ведения;

- обоснование возможных стратегий поведения субъекта РФ по предметам совместного ведения, а также исследование факторов, влияющих на избрание стратегии поведения;

- обоснование преимущества активной стратегии поведения субъекта Федерации в современных условиях (на примере деятельности органов государственной власти Нижегородской области в сфере охраны памятников истории и культуры).

Научная новизна работы. Основными результатами работы, определяющими ее научную новизну, являются:

- выявление тенденций правового регулирования предметов совместного ведения в новейшем российском законодательстве;
- разработка ориентированных на совершенствование правоприменительной практики методологических рекомендаций по реализации органами государственной власти субъекта Федерации полномочий в сфере совместного ведения;
- разработка методических рекомендаций по использованию правовых форм разграничения полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти двух уровней, а также форм реализации полномочий органами государственной власти субъекта Федерации в сфере охраны памятников истории и культуры в целях эффективного управления памятниковым фондом на территории конкретного региона.

Практическое значение работы. Полученные в диссертации выводы и рекомендации нашли практическое применение. Они использованы при разработке управленческих решений и подготовке аналитических записок по проблематике охраны памятников истории и культуры в Нижегородской области. Их внедрение позволило:

- ориентировать развитие законодательства Нижегородской области в сфере охраны памятников на выработку активной стратегии поведения и реализацию стратегических задач в означенной сфере отношений;
- расширить компетенцию специально уполномоченного государственного органа по охране памятников (Комитета по охране и использованию историко-культурного наследия Нижнего Новгорода и Нижегородской области) и, таким образом, более оперативно решать задачи в сфере охраны памятников истории и культуры;

- более эффективно управлять памятниковым фондом области в условиях формирования рыночных отношений.

Рекомендации, изложенные в исследовании, могут быть применены органами государственной власти как федерального, так и регионального уровней при решении задач в сфере охраны памятников истории и культуры, а также в иных сферах, относящихся к предметам совместного ведения.

Положения диссертации, касающиеся анализа и обобщения материалов научных дискуссий, а также исследования новых тенденций в российском законодательстве по вопросу регулирования отношений в сфере совместного ведения, могут найти применение в учебном процессе соответствующих высших учебных заведений.

Апробация работы. Выводы автора нашли отражение:

- в концепции программы социально-экономического развития Нижегородской области на 1997-2000 годы (раздел "Развитие сферы охраны историко-культурного наследия на 1997-2000 годы"), утвержденной распоряжением и.о. губернатора Нижегородской области от 05 мая 1997 года № 532-р;
- при подготовке Договора о разграничении полномочий между Правительством РФ и администрацией Нижегородской области от 8 июня 1996 года (Соглашение о разграничении полномочий в сфере управления объектами исторического и культурного наследия, находящимися в государственной собственности на территории Нижегородской области);
- при разработке Соглашения между Министерством культуры РФ и Комитетом по охране и использованию историко-культурного наследия Нижнего Новгорода и Нижегородской области о разграничении полномочий в сфере охраны памятников истории и культуры;
- при разработке проектов нормативных правовых актов Нижегородской области, связанных с регулированием отношений в сфере охраны памятников истории и культуры.

Основные положения и выводы диссертации получили отражение в опубликованных работах.

Результаты исследований докладывались: на VI научной конференции "Проблемы исследования памятников истории, культуры и природы Европейской России" (Н.Новгород, 1995) и на Всероссийской научно-практической конференции "100 лет XVI Всероссийской промышленной и художественной выставке 1896 г. в Нижнем Новгороде" (Н.Новгород, 1996).

На защиту выносятся следующие положения:

- Предметы совместного ведения объективно заключают в себе противоречие, поскольку реализация полномочий в означенных сферах предполагает, с одной стороны, разграничение этих полномочий между органами государственной власти двух уровней, а с другой - взаимодействие этих органов и кооперацию усилий в целях эффективного решения задач. Названное противоречие обуславливает закрепление особых правовых форм разграничения и реализации полномочий по предметам совместного ведения, а также особые принципы, на которых базируется ответственность органов государственной власти РФ и ее субъектов.
- Особенности конституционно-правового регулирования отношений по предметам совместного ведения предопределяют возможность избрания субъектом Федерации как активной стратегии поведения, базирующейся на использовании всего разнообразия правовых форм разграничения предметов ведения и полномочий, а также правовых форм реализации полномочий по предметам совместного ведения, так и пассивной стратегии, в основе которой лежит оказание предпочтения федеральному правовому регулированию в этой сфере.
- Активная стратегия поведения субъекта РФ в сфере охраны памятников истории и культуры, в условиях отставания этой сферы законодательства от темпов социально-экономических реформ, имеет для регионов, обладающих высоким историко-культурным потенциалом, заметное преимущество, и позволяет своевременно снимать проблемы и эффективно решать задачи,

связанные с обеспечением сохранности памятников истории и культуры.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, десяти параграфов, заключения, списка литературы и приложения.

Содержание основных структурных элементов диссертации.

Во введении обосновывается актуальность темы исследования; освещается уровень научной разработанности ее отдельных аспектов; определяются предмет, объект, цель и задачи исследования, методологическая и эмпирическая основы, а также научная новизна работы и ее практическое значение. Во введении называются основные формы апробации результатов работы.

В главе 1 "Конституционно-правовые основы регулирования отношений по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации" определяется место предметов совместного ведения в структуре иных предметов ведения, а также выявляются особенности конституционно-правового регулирования данного круга отношений.

В параграфе 1 "Понятие и структура конституционно-правовых основ регулирования отношений по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов" вводится понятие "конституционно-правовые основы отношений по предметам совместного ведения" с целью обозначить круг федеративных отношений, который подлежит исследованию. В частности, анализируются, во-первых, конституционные основы, то есть нормы, изложенные в Основном законе российского государства, и, во-вторых, основы (общие принципы) правового регулирования, закрепленные в федеральных законах, регулирующие означенные отношения. Рассматриваются основные элементы структуры конституционно-правового регулирования отношений по предметам совместного ведения, анализ которых предполагает: определение правовой природы предметов совместного ведения, их содержания и внутренней структуры, а также исследование общих принципов и правовых форм разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти; изучение особенностей реализации субъектом Федерации своих полномочий по предметам совместного ведения; установление основных

положений конституционно-правовой ответственности за ненадлежащее выполнение этих полномочий.

В параграфе 2 исследуются правовые формы разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ: Конституция РФ, Федеративный и иные договоры.

Их изучение предвещает выяснение правовой природы предметов совместного ведения. Анализ содержания и внутренней структуры этих вопросов, в частности, сферы охраны памятников истории и культуры, позволяет сделать вывод о том, что совместное ведение Федерации и ее субъектов имеет в целом объективный характер и обусловлено, как справедливо замечает доктор юридических наук И.А.Умнова, не конфликтами временного характера¹, "а объективными процессами федерализации, требующими в современных условиях более тесного взаимодействия и солидарной ответственности сторон федеративных отношений"².

В центре исследования находится проблема, которая в течение 90-х годов оставалась остро дискуссионной, - проблема субординации, соотношения правовых форм разграничения предметов ведения и полномочий: Конституции РФ, Федеративного договора и иных договоров (часть 3 статьи 11 Конституции РФ). Основываясь на анализе норм конституционного законодательства и установлений Конституционного Суда РФ, мы пришли к выводу, что, признавая приоритет норм Основного закона и федеральных законов над нормами иных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, следует признать и то, что *de facto* федеральный закон является правовой формой разграничения предметов ведения и полномочий. Об этом, в частности, свидетельствует анализ Федерального закона от 24 июня 1999 года N 119-ФЗ "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между

¹ См. например, Лысенко В.Н. Развитие Федерации и Конституции России (Конституционные изменения как назревшая потребность развития федеративных отношений)//Государство и право. - 1997. - N 8. - С.16-17.

² Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. Учебно-практическое пособие. - М.: Дело, 1998. - С.186.

органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ". В этой связи закрепление этой формы в статье 11 (часть 3) Конституции Российской Федерации представляется вполне логичным и оправданным.

Анализ правовых форм разграничения предметов ведения и полномочий позволил выявить и ряд других тенденций, характеризующих развитие российского конституционного законодательства на современном этапе.

Первая тенденция - ориентация законодателя на ограничение сферы договорного регулирования отношений по предметам совместного ведения и утверждение основополагающей роли законодательной регламентации в этой сфере. Данная тенденция находит свое выражение: в закреплении права Федерации издавать федеральные законы, определяющие основы правового регулирования по предметам совместного ведения, включая принципы разграничения полномочий между органами государственной власти двух уровней; в закреплении права субъекта РФ осуществлять по предметам совместного ведения собственное правовое регулирование, в том числе в случае отсутствия федерального закона; в ограничении договорного разграничения теми случаями, когда эти отношения не урегулированы федеральным законодателем - либо до издания федерального закона, либо при прямом указании в нем.

Вторая тенденция - ориентация на минимизацию различий в статусе субъектов Федерации в соответствии с принципом их равноправия как между собой, так и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Данная тенденция закрепляется не только в нормах Конституции РФ, но и последующих федеральных законов, регулирующих отношения по предметам совместного ведения, в частности: в установлении единого закрытого перечня предметов совместного ведения; в определении единой процедуры заключения договоров (соглашений) по разграничению предметов ведения и полномочий. Данная тенденция нашла отражение в процессе исследования правовых форм реализации полномочий по предметам совместного ведения (в закреплении одинаковых для всех субъектов Федерации полномочий по правовому регулированию в означенной сфере и участию в федеральном законодательном процессе), а также в закреплении равных мер

конституционно-правовой ответственности органов государственной власти и высших должностных лиц субъектов РФ.

Третья тенденция - ориентация на учет политических, экономических, социальных, этнических, географических и иных особенностей субъектов Федерации в процессе правового регулирования отношений по предметам совместного ведения.

Особенности развития субъектов Федерации, как следует из положений Федерального Закона "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ", могут быть отражены в договорах о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти двух уровней и в соглашениях между федеральными и региональными органами исполнительной власти о взаимном делегировании полномочий.

Данная тенденция проявила себя также в закреплении права субъекта РФ осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения (часть 2 статьи 76 Конституции РФ; пункт 1 статьи 12 вышеупомянутого Федерального закона).

В параграфе 3 "Особенности реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения" рассматриваются как особенности законодательной деятельности субъекта РФ, так и особенности взаимодействия органов исполнительной власти двух уровней по предметам совместного ведения. Исследуя особенности правового регулирования отношений по предметам совместного ведения, мы отмечаем, что оно может осуществляться и на федеральном уровне, и на уровне субъекта Федерации. Это обстоятельство делает весьма актуальным вопрос о границах нормотворческой деятельности Федерации и субъектов РФ.

Анализ конституционного законодательства и, в частности, части 2 статьи 76 Конституции РФ, статьи 12 Федерального закона "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ", с учетом разъяснений Конституционного Суда РФ по исследуемой проблематике, позволили сделать следующие обобщения.

1. Очевидно, что степень детальной регламентации основ (общих принципов) правового регулирования по предметам совместного ведения определяется федеральным законодателем в зависимости от конкретного предмета регулирования. Таким образом, законодательная компетенция субъекта Федерации по предметам совместного ведения конкретизируется в федеральных законах по отдельным предметам ведения.

2. В процессе реализации субъектом Федерации права опережающего правового регулирования по предметам совместного ведения следует иметь в виду, что субъект не вправе вторгаться в те сферы общественных отношений, регулирование которых составляет предмет ведения РФ, а также предмет совместного ведения, при наличии по данному вопросу федерального регулирования, составляющего законодательную компетенцию РФ. В частности, субъект Федерации не вправе в одностороннем порядке устанавливать полномочия федеральных органов государственной власти, принципы и способы взаимодействия с ними, а также осуществлять разграничение государственной собственности.

3. Федеральный законодатель в случае необходимости может осуществлять правовое регулирование в сфере, отнесенной к компетенции субъекта РФ по предметам совместного ведения. Такое регулирование посредством Федерального закона может осуществляться в целях обеспечения реализации конституционных принципов, защиты конституционно гарантированных прав и свобод человека и гражданина. Однако это обстоятельство не препятствует субъекту РФ в дальнейшем принять соответствующий собственный закон.

В контексте положений Федерального Закона "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" в работе исследуются формы участия субъекта Федерации в федеральном законодательном процессе. Такое участие является важным условием учета позиции регионов. Однако федеральный закон не является единственной правовой формой, в которой осуществляется регулирование отношений, относящихся к предметам совместного ведения. Из этого следует, что аналогичную процедуру согласования интересов необходимо распространить и на иные федеральные нормативные правовые акты по

предметам совместного ведения, в частности, на нормативные акты Президента и Правительства РФ, министерств и ведомств.

Органы исполнительной власти РФ и органы исполнительной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения образуют единую систему исполнительной власти. В работе рассматриваются основные способы взаимодействия органов исполнительной власти двух уровней: разнообразные формы координации (на примере сферы охраны памятников истории и культуры), а также соглашение о передаче федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектом РФ друг другу части своих полномочий.

В параграфе дан сравнительный анализ соглашения и договора о разграничении предметов ведения и полномочий. Подчеркивается роль соглашения в перераспределении установленных федеральным законом или договором полномочий между органами исполнительной власти двух уровней в целях учета политических, экономических, социальных и иных особенностей развития субъектов Федерации. При этом процедура заключения соглашения, закрепленная в конституционном законодательстве, оценивается нами как весьма сложная. Предложения по ее совершенствованию представлены в заключении.

В параграфе 4 представлены основные положения концепции конституционно-правовой ответственности органов государственной власти и высших должностных лиц субъектов РФ. Раскрываются объективные причины, которые обуславливают постановку вопроса о конституционно-правовой ответственности как самостоятельном виде ответственности, а также различия позиций ученых правоведов по вопросу об основаниях и мерах конституционно-правовой ответственности.

Исследование современной концепции конституционно-правовой ответственности позволило сделать некоторые выводы:

- конституционно-правовая ответственность органов государственной власти и высших должностных лиц субъектов Федерации по предметам совместного ведения не выделяется в конституционном законодательстве как особый уровень;
- механизм определения пределов ответственности каждого из уровней власти по предметам совместного ведения и то, каким образом субъекты ответственности несут ее перед основным

источником публичной власти - народом, системно не разработаны;

- закрепляя меры ответственности органов государственной власти и высших должностных лиц субъектов РФ за принятие противоречащих федеральному законодательству законов и иных нормативных правовых актов, федеральное законодательство вместе с тем не устанавливает ответственность этих органов и должностных лиц за ненадлежащую реализацию иных полномочий, в том числе по предметам совместного ведения.

Указанные проблемы нуждаются в дальнейшем исследовании.

В главе 2 "Концептуальные подходы к реализации органами государственной власти субъектов Федерации полномочий по предметам совместного ведения" исследуются возможные направления осуществления полномочий по предметам совместного ведения, которые предоставлены региональным органам государственной власти конституционным законодательством, а также причины выбора того или иного направления в реальной действительности (на примере сферы охраны памятников истории и культуры в Нижегородской области).

В параграфе 1 рассматриваются возможные стратегии поведения субъектов Федерации в процессе реализации ими властных полномочий по предметам совместного ведения.

В процессе исследования сделан вывод о том, что право субъекта РФ осуществлять по предметам совместного ведения собственное правовое регулирование и принцип добровольности заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, а также право участия в федеральном законодательном процессе и право законодательной инициативы, получившие закрепление в современном конституционном законодательстве, предоставляют субъекту РФ возможность избрания как активной, так и пассивной стратегии поведения в сфере совместного ведения.

Активная стратегия поведения субъекта Федерации базируется на использовании им всего разнообразия правовых форм разграничения предметов ведения и полномочий, а также правовых форм реализации

полномочий, установленных конституционным законодательством. Пассивная стратегия основывается на оказании предпочтения федеральному правовому регулированию по вопросам, отнесенным к совместному ведению.

В исследовании подчеркивается необходимость различения активной и квазиактивной (псевдоактивной) стратегии поведения субъектов Федерации, критерием размежевания которых служит отношение к принципу конституционности и принципу верховенства Конституции РФ и федеральных законов. Пренебрежение субъекта Федерации этими принципами в процессе правового регулирования по предметам совместного ведения, независимо от мотивов (квазиактивная стратегия), может оцениваться как ограничение суверенитета РФ, который Федерация ни с кем из входящих в нее субъектов не делит. В этой связи квазиактивная стратегия поведения должна быть признана неприемлемой.

Анализ основ конституционно-правового регулирования отношений по предметам совместного ведения позволяет выявить преимущества и риски активной стратегии поведения.

Основные достоинства активной стратегии определяются, в первую очередь, возможностями договорной формы разграничения предметов ведения и полномочий, которая позволяет осуществить разграничение полномочий по вертикали до принятия федерального закона по предметам совместного ведения, учесть в процессе разграничения особенности развития региона, расширить оперативную самостоятельность органов исполнительной власти за счет части полномочий, переданных федеральными органами исполнительной власти. Наряду с этим преимущества активной стратегии поведения субъекта Федерации определяются также и правом опережающего правового регулирования, позволяющим субъекту Федерации своевременно нейтрализовать пробелы федерального законодательства по предметам совместного ведения.

В числе рисков (возможных неблагоприятных последствий), связанных с осуществлением субъектом Федерации активной стратегии, следует назвать увеличение объема ответственности в результате расширения круга полномочий, а также рост расходов в связи с принятием дополнительных полномочий; необратимость последствий, ставших результатом опережающего правового регулирования.

В параграфе 2 на основе сравнительного анализа данных о численности и качественном составе памятниковых фондов Нижегородской области и ряда других регионов России, анализа данных о ходе приватизации в России в 1991-1995 годах, а также анализа законодательства в сфере охраны памятников истории и культуры выявлены следующие основные факторы, оказывающие влияние на избрание субъектом Федерации стратегии поведения в сфере охраны памятников истории и культуры (на примере Нижегородской области): историко-культурный потенциал региона; состояние нормативной базы в сфере охраны памятников истории и культуры; стратегия области в процессе разгосударствления собственности.

В результате исследования мы пришли к следующим выводам. Отставание российского законодательства по предметам совместного ведения от темпов экономических реформ, потребность в его радикальном обновлении, а также высокий историко-культурный потенциал региона и лидерство в процессе приватизации собственности предопределяют избрание субъектом Федерации активной стратегии поведения в целях эффективного решения задач в сфере совместного ведения. Отказ от активной стратегии поведения возможен в том случае, когда общественные отношения, составляющие предмет совместного ведения, не имеют соответствующего потенциала.

В условиях относительной стабильности общественных отношений, сформировавшихся федеративных отношений и последовательно развивающегося федерального законодательства риски активной стратегии могут быть сведены до минимума.

Выявленные факторы, предопределившие избрание Нижегородской областью активной стратегии поведения, носят в целом общий для сферы охраны памятников истории и культуры характер. Вместе с тем для сфер, составляющих иные предметы совместного ведения, указанные подходы могут быть использованы в качестве аналога.

В главе 3 "Реализация органами государственной власти субъекта Федерации активной стратегии поведения в сфере совместного ведения (на примере охраны памятников истории и культуры Нижегородской области)" демонстрируются преимущества активной стратегии поведения, вытекающие из договорной формы разграничения предметов ведения и

полномочий, а также права собственного правового регулирования субъекта Федерации в данной сфере.

В параграфе 1 исследуется Договор между Правительством РФ и администрацией Нижегородской области в части соглашения к данному договору о разграничении полномочий в сфере управления объектами исторического и культурного наследия, находящимися в государственной собственности, на территории Нижегородской области.

Главным результатом соглашения следует признать разграничение государственной собственности в отношении объектов исторического и культурного наследия на территории Нижегородской области и передачу в собственность области около 1400 объектов, средства от использования которых в следствие этого поступают в доходную часть бюджета области.

Передача в собственность области значительной части памятников истории и культуры (более 90%) может рассматриваться как один из элементов механизма возвращения средств, получаемых от их использования и приватизации, в сферу их реставрации на территории соответствующего региона.

Опыт Нижегородской области по разграничению государственной собственности в отношении памятников истории и культуры (включая определение критериев разграничения) может быть широко использован в процессе соответствующего законодательного регулирования.

Другим весьма значимым результатом соглашения является разграничение полномочий органов государственной власти РФ и органов государственной власти Нижегородской области по управлению данной категорией имущества с учетом формы собственности.

Это обстоятельство, с одной стороны, предполагает расширение оперативной самостоятельности региона при осуществлении управления памятниковым фондом как одной из категорий недвижимости, а с другой - предопределяет соответствующее перераспределение полномочий органов исполнительной власти двух уровней в сфере охраны памятников истории и культуры.

Исследование содержания соглашения между Министерством культуры РФ и Комитетом по охране и использованию историко-культурного наследия Нижнего Новгорода и Нижегородской области, заключенного в соответствии с частью 2 статьи 78 Конституции РФ, а

также анализ результатов деятельности названного комитета в 1998-1999 годах, позволяют сделать вывод о том, что передача федеральными органами исполнительной власти части своих полномочий органам исполнительной власти субъектов Федерации (с учетом экономических, социальных и иных особенностей регионов) может стать одним из элементов совершенствования механизма решения задач в сфере охраны памятников истории и культуры.

Критерии перераспределения полномочий, формы взаимодействия и сотрудничества при исполнении положений соглашения органами исполнительной власти двух уровней, представленные в исследовании, могут служить ориентиром при заключении подобных соглашений другими субъектами Федерации.

В параграфе 2 "Ориентация правовой базы Нижегородской области на реализацию стратегических задач в области охраны памятников истории и культуры" представлены преимущества реализации субъектом Федерации права собственного правового регулирования в сфере совместного ведения.

Отмечается, что федеральное законодательство в сфере охраны памятников истории и культуры до сих пор не имеет собственной концепции развития, и, как следует из анализа, приведенного во второй главе исследования, существенно отстает в темпах развития от других правовых блоков, в частности, экономического.

В связи с этим в области, исходя из конституционной сущности совместной компетенции, решая стратегическую задачу по обеспечению сохранности памятников истории и культуры, принимаются законы и иные нормативные правовые акты, направленные, во-первых, на реализацию органами государственной власти региона принадлежащих им полномочий в этой сфере отношений, в соответствии с федеральным законодательством, и, во-вторых, на восполнение пробелов федерального законодательства до принятия соответствующего федерального закона или иного нормативного правового акта.

В числе основных направлений законодательной деятельности субъекта Федерации в сфере охраны памятников истории и культуры необходимо назвать следующие: закрепление правового статуса государственного органа охраны памятников истории и культуры;

конкретизация порядка государственной охраны памятников истории и культуры (учет, обеспечение сохранности, контроль за использованием и др.); регламентация особенностей управления памятниковым фондом области в условиях формирования рыночных отношений и социальных реформ; установление мер ответственности (в частности, административной) за нарушения законодательства в сфере охраны памятников истории и культуры.

Исследование позволяет сделать вывод и о том, что активная законодательная деятельность субъекта Федерации имеет заметные, ощутимые преимущества и обеспечивает более надежную защиту государственных интересов в сфере охраны наследия, включая реализацию стратегических задач федеральной политики в названной сфере.

В параграфе 3 исследуются проблемы управления памятниковым фондом в условиях рыночных отношений и социальных реформ. При рассмотрении тенденций, характеризующих современную проблемную ситуацию в сфере охраны памятников, отмечается увеличение зависимости сохранности памятникового фонда от эффективной деятельности субъекта Федерации, на территории которого он находится. В работе представлен анализ концепции приватизации объектов нежилго фонда - памятников истории и культуры области, а также концепции возвращения религиозным организациям культовых зданий-памятников. Концепции разработаны и апробированы в Нижегородской области.

В исследовании обосновываются основные принципы, цель и задачи управления каждым из названных видов объектов. Представление об алгоритме решения названных задач, данное в параграфе, наглядно демонстрирует различные аспекты активной стратегии поведения субъекта Федерации и ее преимущества в сфере совместного ведения. В частности, правовое регулирование процесса приватизации памятников истории и культуры обеспечило не только государственный контроль за этим процессом и координацию действий органов государственной власти, но и предоставило субъекту Федерации возможность реализовать (в отсутствие федеральной) свою концепцию приватизации, ориентированную на сохранение в государственной собственности наиболее ценных памятников, привлечение средств от продажи памятников в сферу реставрации, привлечение инвестиций в сферу

реставрации памятников путем их продажи с условием выполнения за счет средств собственника программы ремонтно-реставрационных работ, сохранение памятников как "живой" части инфраструктуры населенных мест.

Изучение основных направлений деятельности субъекта Федерации по решению другой стратегической задачи - возвращение религиозным организациям культовых зданий - памятников - раскрывает возможности договорной формы разграничения предметов ведения и полномочий. Использование этой формы позволило перевести решение вопроса о передаче культовых зданий преимущественно с федерального уровня на региональный. Среди правовых форм реализации субъектом Федерации своих полномочий в сфере совместного ведения выделяется право опережающего правового регулирования, обеспечившего исключение культовых памятников из процесса приватизации до принятия соответствующего федерального нормативного правового акта, а также право собственного правового регулирования субъекта Федерации, позволившее установить на территории региона единый порядок передачи данного вида памятников (относящихся к собственности области) религиозным организациям.

В параграфе 4 представлены методические рекомендации субъектам Федерации по реализации активной стратегии поведения в сфере охраны памятников.

В целях реализации активной стратегии поведения рекомендуется:

во-первых, создать (сохранить) в структуре исполнительных органов власти субъекта Федерации подразделение, выполняющее функции государственной охраны памятников истории и культуры на соответствующей территории, закрепить в законе или ином нормативном правовом акте его правовой статус (в этих целях в качестве модельного может быть использовано Положение о департаменте охраны историко-культурного наследия Нижнего Новгорода и Нижегородской области);

во-вторых, осуществить в установленном порядке разграничение государственной собственности в отношении памятников истории и культуры на федеральную собственность и собственность субъекта Федерации (в работе представлены возможные критерии разграничения);

в-третьих, оптимально перераспределять полномочия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъекта Федерации, установленные законодательством РФ в области охраны памятников истории и культуры. Реализация положений статьи 78 (части 2 и 3) Конституции РФ должна обеспечить самостоятельное функционирование органов исполнительной власти субъекта Федерации в означенной сфере при соблюдении принципа конституционности и иных принципов разграничения предметов ведения и полномочий, установленных федеральным законодательством (в параграфе приводится перечень полномочий, рекомендуемых к передаче органам исполнительной власти субъектов Федерации Министерством культуры России);

в-четвертых, обеспечить взаимодействие органов государственной власти двух уровней в процессе реализации ими полномочий в сфере охраны памятников истории и культуры (в параграфе даны наиболее перспективные, по нашему мнению, формы взаимодействия);

в-пятых, обеспечить ориентацию законодательства субъекта Федерации на решение стратегических задач в сфере охраны памятников истории и культуры, а также осуществить анализ федерального законодательства в контексте правоприменительной практики региона в целях представления в установленном порядке предложений по его совершенствованию.

В заключении подводятся итоги работы. Выделены семь основных тенденций, характеризующих развитие конституционного законодательства на современном этапе в контексте исследуемой проблематики. Эти тенденции имеют и общую ориентацию на последовательное укрепление основ российского государства.

Исследование современного состояния конституционно-правовых основ регулирования отношений по предметам совместного ведения позволило выйти на два уровня рекомендаций.

Первый уровень составляют предложения, направленные на ликвидацию пробелов и коллизий в федеральном конституционном законодательстве. В первую очередь это касается Конституции РФ, где в части 3 статьи 11 следует указать федеральный закон как одну из правовых

форм разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти двух уровней.

Во-вторых, в федеральных законах, регулирующих отношения по предметам совместного ведения, необходимо разграничить полномочия федеральных органов исполнительной власти на три группы:

а) полномочия, которые не могут быть делегированы органам исполнительной власти субъектов РФ;

б) полномочия, передача которых требует одобрения или отклонения Правительства РФ;

в) полномочия, которые могут быть переданы на основании соглашения, подписанного руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти и уполномоченным должностным лицом субъекта РФ без одобрения Правительства РФ.

Такая дифференциация позволит оптимизировать процесс передачи федеральными органами государственной власти своих полномочий органам исполнительной власти регионов.

В-третьих, следует распространить процедуру согласований, предусмотренную федеральным конституционным законодательством на иные нормативные правовые акты, принимаемые по предметам совместного ведения, в целях реального и полного учета мнения субъектов РФ.

Второй уровень рекомендаций относится к реализации полномочий по предметам совместного ведения органами государственной власти субъектов РФ и связан с определением возможных стратегий их поведения, факторов, влияющих на избрание этих стратегий, а также рисков и преимуществ активной стратегии поведения.

Прикладным результатом исследования являются методические рекомендации по использованию правовых форм разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти двух уровней, а также правовых форм реализации полномочий органами государственной власти субъекта Федерации применительно к сфере охраны памятников истории и культуры.

Основные положения диссертации нашли отражение в следующих публикациях:

1. Зайцева О.Н. Проблемы сохранения недвижимых памятников истории и культуры до и после приватизации (правовой аспект): Сборник материалов научных конференций «Проблемы исследования памятников истории, культуры и природы Европейской России»/ Под редакцией канд. ист. наук Ф.В.Васильева.- Нижний Новгород. - 1995. - С.106-117

2. Зайцева О.Н. Роль субъекта федерации в регулировании отношений в области охраны памятников истории и культуры// 100 лет XVI Всероссийской промышленной и художественной выставке 1896 г. в Нижнем Новгороде: Материалы XVI Всероссийской научно-практической конференции 3-5 сентября 1996 г., Нижний Новгород: Изд-во «КиТиздат», 1997. - С.374-376

3. Зайцева О.Н. Проблемы и перспективы сохранения памятников истории и культуры в условиях приватизации: правовой аспект: Тезисы докладов VII международной научной конференции « Традиционная культура и ее современные аспекты». - г. Нижний Новгород .- 1996 г. -С. 43-44

4. Зайцева О.Н. Основные тенденции процесса приватизации недвижимых памятников истории и культуры в Нижегородской области: сборник научных трудов «Бухгалтерский учет, экономический анализ, аудит: международные и отечественные исследования, стандарты, опыт. Часть. 2. Нижний Новгород: ННГУ, 1998. - С.252-256

5. Зайцева О.Н. Опыт сохранения недвижимых памятников культовой архитектуры в Нижегородской области: Материалы ICOMOS. - Научно-информ. сборник/ Составители и научные редакторы С.Г.Колесниченко, В.В.Лукьяненко. - М. изд.РГБ: 2000. - вып. 3. - С. 104-115

Формат 60х84/16. Бумага офсетная. Гарнитура Таймс.
Усл. печ. л. 1,51. Заказ №249486/01. Тираж 100 экз.



Издатель Гладкова О.В. ЛР 066325 от 23.02.99
603000, г. Н. Новгород, ул. Звездинка, 5-а, тел. (8312)333-673

2-